

La “protección” de las mujeres en las normas legales mexicanas*

Laura Salinas Beristáin**

Introducción

Los Estados como parte de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDM)¹ se comprometen en ella a consagrar el principio de igualdad de hombres y mujeres, así como a asegurar, a través de la ley u otros medios apropiados, que se haga realidad. Tal compromiso implica la adopción de medidas muy diversas, entre las que se encuentran las de carácter legislativo, que consisten en modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación de género,² para asegurar el pleno desarrollo y el adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.³

Así pues, nuestro país, al ratificar la CEDM,⁴ quedó comprometido a realizar esta tarea legislativa, a la cual, por lo demás, ya obliga nuestra Constitución en sus artículos 4 y 133. El primero de éstos establece que el varón y la mujer son iguales ante la ley, y ordena que ésta proteja la organización y el desarrollo de la familia. El segundo da a los tratados congruentes con la Carta Magna calidad de normas nacionales, permitiendo de esta forma que queden incorporados en el sistema jurídico mexicano —previa aprobación del Senado y ratificación del Ejecutivo Federal—, y dice que los jueces de cada estado deben tomarlos en cuenta, “a pesar de las disposiciones contrarias que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados”. Sin embargo, la práctica jurídica mexicana exige que los instrumentos que comprometen a México se apliquen mediante actos legislativos, por lo que conviene entonces adecuar nuestras normas —federales y locales— a lo dispuesto en la CEDM, con el fin de que México cumpla el acuerdo que adquirió al firmarla: proteger a la familia y a sus integrantes, y garantizar la igualdad legal de hombres y mujeres.

* Reporte de una investigación coordinada por Alicia Elena Pérez Duarte y Laura Salinas, con el auspicio de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

** Profesora-investigadora del Departamento de Derecho de la UAM Azcapotzalco.

¹ Adoptada el 12 de noviembre de 1979; entró en vigor el 3 de septiembre de ese año.

² Artículo 2 de la CEDM.

³ Artículo 3 de la CEDM.

⁴ La ratificó el 23 de marzo de 1981.

Asimismo, en la Plataforma de Acción resultante de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Pekín,⁵ se aceptó —gracias a la propuesta que hiciera la delegación mexicana en la Reunión Regional preparatoria—⁶ que los derechos humanos de la mujer son letra muerta si no se reconocen y protegen en las normas de derecho familiar, penal, civil, laboral y comercial, y en las reglamentaciones administrativas, así como si estas normas no se aplican.

La CEDM entiende por discriminación:

[...] toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad entre el hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil, o en cualquier otra esfera.⁷

Ese principio de igualdad de sexos debe verse a la luz de los acuerdos tomados por los países en diversos foros internacionales, los cuales enriquecen el concepto y orientan sobre la interpretación de la norma internacional que nos ocupa.

Así, en el capítulo sobre igualdad y equidad entre los sexos y habilitación de la mujer de la Plataforma de Acción derivada de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo,⁸ se considera que:

[...] en todo el mundo, la mujer ve en peligro su vida, su salud y su bienestar porque está sobrecargada de trabajo y carece de poder e influencia; [...] las relaciones de poder que impiden que la mujer tenga una vida sana y plena se hacen sentir en muchos planos de la sociedad, desde el ámbito más personal hasta el más público [...] y, además, el mejoramiento de la condición de la mujer también favorece su capacidad de adopción de decisiones en todos los niveles y todas las esferas de la vida, especialmente en el terreno de la sexualidad y la reproducción [...] ⁹

Asimismo, durante la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, se insistió en que es muy importante alcanzar esta igualdad en la vida cotidiana, y se avanzó con respecto a otros esfuerzos en el ámbito internacional, al acuñarse el concepto de “potenciación del papel y el adelanto de la mujer”¹⁰ lo cual significa

⁵ Se celebró en septiembre de 1995.

⁶ Se celebró en septiembre de 1994, en Mar del Plata, Argentina.

⁷ Artículo 1.

⁸ Celebrada en El Cairo, del 5 al 13 de septiembre de 1994.

⁹ Párrafo 4.1 de la Plataforma de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo.

¹⁰ Desde hace años, en la teoría feminista se acuñó el término inglés *empowerment*, para referirse con él a la necesidad de proporcionar a las mujeres los instrumentos y la capacitación

que, más que la igualdad debe tenerse en la mira, como medio para alcanzarla, el acceso de la mujer a los mecanismos que requiere para lograr su desarrollo. Además, esta igualdad se consideró un elemento indispensable del bienestar familiar y social.¹¹

Finalmente, cabe decir que en la declaración de objetivos de la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, se dice que la igualdad entre varones y mujeres es, además de una cuestión de derechos humanos, condición indispensable para lograr la justicia social, el desarrollo y la paz.¹²

En el ámbito jurídico mexicano, la norma suprema reconoce, en el artículo 1, las mismas garantías a hombres y mujeres y, en el 4, como ya se dijo antes, la igualdad del hombre y la mujer ante la ley. Por su parte, las constituciones estatales otorgan garantías por igual a todas las personas, pero solamente seis se refieren a dicha igualdad de manera precisa. Es cierto que la igualdad de todos lleva implícita la de género; sin embargo, vistas las condiciones de desigualdad en que la cultura pone a la mujer por razón de sus diferencias con el hombre, conviene que se reconozca en forma expresa la igualdad de género, precisamente como lo hace la Constitución federal y además de este derecho, debe ser fundamento de cualquier reforma legislativa acceder a la justicia pronta y expedita. La CEDM se refiere a ello en forma expresa cuando trata los derechos civiles y la capacidad civil; sin embargo, por diversas razones (como la incapacidad de exigirla, la discriminación o la desinformación), la falta de acceso a la justicia se da en todos los ámbitos de la vida de la mujer y, muchas veces, anula los esfuerzos que el Estado hace para mejorar de varias maneras la condición femenina. Por eso, este derecho debe tenerse como orientación constante del trabajo legislativo.

Los derechos agrarios

La CEDM, en su artículo 14, se refiere al compromiso de los Estados de tener en cuenta "los problemas especiales a que hace frente la mujer rural, y el importante papel que desempeña en la supervivencia económica de su familia, incluido su trabajo en los sectores no monetarios de la economía", y a su deber de aplicar la CEDM en las zonas rurales, con el objeto de asegurar la "participación [de

necesarios para que sean capaces de ejercer por sí mismas sus derechos y de desarrollar plenamente todo su potencial como seres humanos. Este término se ha traducido al español como potenciación.

¹¹ Véase párrafo 15 de la Declaración.

¹² Párrafo 1.

las mujeres] en el desarrollo rural y sus beneficios” en condiciones de igualdad, especialmente el goce de sus derechos a:

participar en la elaboración y la ejecución de los planes de desarrollo; utilizar los servicios médicos, de seguridad social y de educación que se garantizan al resto de la sociedad, y gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad, el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones.

En el mismo artículo 14, los Estados se comprometen a asegurar a las mujeres del campo sus derechos a: organizar grupos de autoayuda y cooperativas con el fin de obtener igualdad de oportunidades económicas; participar en todas las actividades comunitarias; obtener créditos y préstamos agrícolas; utilizar los servicios de comercialización y las tecnologías apropiadas, y recibir un trato igual en los planes de reforma agraria y reasentamiento.

En el artículo 63 de la nueva Ley Agraria mexicana,¹³ se establece que “se dará la misma protección [que a las tierras destinadas al asentamiento humano] a [...] la unidad agrícola industrial de la mujer”. Posteriormente, en el artículo 64, se indica que dichas tierras son inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo “[...] cuando, con intervención de la procuraduría agraria, se aporte para dedicarlas a servicios públicos”.

En el artículo 71, se dice que de las tierras del ejido se podrá reservar “una superficie [...] localizada de preferencia en las mejores tierras colindantes con la zona de urbanización, que será destinada al establecimiento de una granja agropecuaria o de industrias rurales aprovechadas por las mujeres mayores de 16 años [...] en [la que] se podrían integrar instalaciones destinadas específicamente al servicio y la protección de la mujer campesina”. La nueva ley extendió este derecho a todas las mujeres, ya que la anterior, si bien ya lo otorgaba, lo restringía a aquellas que no fueran ejidatarias. Sin embargo, hay un retroceso respecto de la ley anterior, pues en el artículo 103 se hacía obligatoria la existencia de estas unidades agrícolas industriales en cada ejido, y ahora se deja esto a decisión de la asamblea, la cual además determina la extensión de la parcela. La nueva legislación implica, pues, la pérdida del derecho a que la parcela de la mujer sea mantenida en todos los ejidos. Por lo tanto, es conveniente una reforma que restablezca las condiciones anteriores y que restituya el derecho de la esposa o concubina a ser la sucesora en primer término de la parcela ejidal, el cual estaba contenido en el artículo 81 de la ley de 1971, en cuyo lugar se estableció la facultad del ejidatario para designar sucesores a su arbitrio.

¹³ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de febrero de 1992.

Asimismo, en la ley anterior se establecían algunos otros derechos que deberían haberse retomado, o en su caso se debió revisar las disposiciones y las razones que tuvo el legislador para hacer los cambios, con el fin de encontrar la forma de mantener la tutela de los derechos de las mujeres. Así, se eliminó el permiso a las jefas de familia ejidatarias de dar a trabajar sus tierras cuando se encuentren incapacitadas para ocuparse de ellas debido a sus labores domésticas y al cuidado de sus hijos menores, y se quitó la indicación relativa a que en la unidad agrícola industrial de la mujer debían instalarse guarderías y otros servicios destinados específicamente a la protección de la mujer campesina.

Cabe solamente agregar que, en materia ejidal, el artículo 180 de la Ley Agraria da al cónyuge del ejidatario el derecho de tanto en caso de que aquél enajene su parcela. Debe hacerse un estudio minucioso, consistente en la revisión de usos y costumbres y en la previsión de las consecuencias, sobre una modificación tendiente a considerar a la concubina como merecedora de ese derecho que se le otorgaría sin perjuicio de los que tengan los hijos.

La condición de las mujeres en el campo, especialmente de las indígenas, es de mayor vulnerabilidad que la de ninguna otra, y la norma debe tomarlo en consideración para lograr el objetivo de protegerlas. Respecto a las mujeres indígenas cabe referirse al derecho de disfrutar de la cultura nacional en la que se vive, y al de preservar la propia cultura. El primero requiere de un esfuerzo de los gobiernos, tanto para eliminar los obstáculos legales y consuetudinarios que restringen el acceso de las mujeres a la vida cultural, como para facilitarles la obtención de los recursos que necesitan a fin de lograr ese acceso. El segundo tiene relevancia en naciones pluriétnicas y pluriculturales como México, en donde la evaluación debe hacerse a partir de la Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.¹⁴

Es evidente que los países signatarios de la CEDM consideraron a las mujeres indígenas parte de un grupo muy vulnerable; de ahí que reiteraran que tienen todos los derechos reconocidos a todas las mujeres en otras partes del mundo —e, inclusive, se refirieron a algunos de manera específica, como el derecho a utilizar el transporte, el cual, pensaron, no era necesario mencionar respecto de las mujeres urbanas—, y que pusieran énfasis en la necesidad de adoptar medidas apropiadas para que dichas mujeres logren el ejercicio de sus derechos. Lo pertinente de esas medidas depende desde luego, de que se tenga una visión de género y de que se vea la problemática desde la perspectiva de los derechos humanos de los grupos vulnerables. La Ley, entonces, debe ser muy

¹⁴ Véase el Documento de Naciones Unidas E/CN.4/Sub.2/1994/Add. 1, del 20 de abril de 1994.

precisa al respecto, y su contenido debe tomar en cuenta la doble desigualdad de quienes serán protegidas por ella.

Las indígenas mexicanas sufren de manera especialmente grave la falta de tutela de los derechos humanos. Su pertenencia a sectores marginados tiene, debido a su condición de género, un efecto multiplicador de la violencia y la discriminación, y nuestro sistema jurídico no suele poner atención a esta circunstancia. Un ejemplo de ello está en el delito de rapto tipificado, como se explica en el último párrafo de este trabajo.

Quizá las indígenas no siempre tienen muy claro que esa costumbre viola sus derechos humanos, tanto como la de que se les golpee cuando no cumplen con eficiencia y puntualidad esas enormes tareas que requerirían dos o tres jornadas y que ellas deben realizar en una; o la de que se las excluya de los mecanismos de ejercicio del poder y de toma de decisiones comunitarias. Sin embargo, sienten que es dolorosa; saben e intuyen que es injusta, aunque apenas comienzan a pensar que es evitable, y a tener conciencia de su ilegalidad o su ilegitimidad.

Ahora que está en la mesa de las discusiones la demanda indígena de que su derecho consuetudinario sea incorporado al sistema jurídico mexicano, es el momento propicio para luchar porque la visión de género permee esa incorporación.

El derecho a la educación

El Artículo 10 de la CEDM se refiere al compromiso de asegurar a la mujer las mismas condiciones educativas que a los varones. Esto implica la posibilidad igualitaria de ingresar en todos los ámbitos y niveles educativos, la de estudiar conforme a los mismos programas de estudios, la de ser evaluadas con los mismos exámenes, y la de aprender con personal docente de la misma capacidad profesional y en lugares con equipos escolares de la misma calidad. Además los Estados se comprometieron a lograr la eliminación de todo concepto estereotípico de los papeles masculino y femenino en todos los niveles y todas las formas de enseñanza, mediante el estímulo de la educación mixta y de otros tipos de educación que contribuyan a lograr ese objetivo y, en particular, mediante la modificación de libros y programas escolares y la adaptación de los métodos de enseñanza.

Con miras a reducir lo antes posible toda diferencia de conocimientos que exista entre los géneros, y a disminuir la tasa de abandono de los estudios por parte de las mujeres, los Estados acordaron también garantizar a la mujer las

mismas oportunidades que al varón para obtener becas y otras subvenciones para cursar estudios y para ingresar a los programas de educación permanente, incluidos los de alfabetización funcional y de adultos; a organizar programas de recuperación para aquellas, cualesquiera que sean sus edades, que hayan dejado los estudios prematuramente; a facilitar la obtención de material informativo específico que contribuya al bienestar de sus familias.

El logro de la igualdad de género está estrechamente relacionado con los dos aspectos más importantes de esta materia: los contenidos y las oportunidades educativas. En la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, se dice que la igualdad en la educación es benéfica tanto para los varones como para las mujeres y, sobre todo, que es una condición indispensable para que la mujer se convierta en un agente de cambio.¹⁵ De ahí que se establezcan los siguientes objetivos estratégicos: asegurar la igualdad de acceso a la educación; eliminar el analfabetismo; aumentar la posibilidad de que obtengan formación profesional y accedan a la ciencia, la tecnología y la educación permanente; establecer sistemas de educación y capacitación no discriminatorios; asignar recursos suficientes para que se reforme la educación y vigilar que efectivamente se aplique la reforma; promover la educación y la capacitación permanentes de las niñas y las mujeres.

Al revisarse las leyes generales¹⁶ y estatales de educación, deben tenerse en cuenta dos cuestiones importantes: los contenidos y las oportunidades educativas, que si bien están establecidas en nuestra Carta Magna, en donde se sientan las bases para la equidad educativa, no en las leyes secundarias.

En cuanto a los contenidos, en México, los programas escolares no contrarrestan —como se requiere— la cultura de diferenciación marcada de papeles masculinos y femeninos, los cuales impiden a las mujeres escoger libremente actividades y formas de vida, y las orillan a destinar su tiempo, exclusivamente y desde pequeñas, a los trabajos domésticos. Conviene, entonces —puesto que los planes y los programas educativos son una vía idónea para que la mujer pueda capacitarse de manera efectiva, y puesto que, con el fin de que esto se logre, debe introducirse en ellos la perspectiva de género—, que en las leyes de educación se establezca el fortalecimiento de los ideales de fraternidad e igualdad de derechos; así como que se incluya el principio de igualdad de las personas de ambos sexos en los planes y programas de estudio.

En lo concerniente a las oportunidades, cabe decir que la deserción escolar de las mujeres suele ocurrir en edad más temprana que la de los varones,

¹⁵ Véase párrafo 69.

¹⁶ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de julio de 1993.

tanto en ambientes urbanos y, sobre todo, en las comunidades rurales. Las niñas tienen —aún ahora— menos posibilidades que los niños de aprovechar la educación básica.

Las leyes que nos ocupan suelen disponer que la tarea de procurar que todos sus habitantes tengan las mismas oportunidades educativas sea una función del Estado. Por ello, se sugiere que los consejos estatales técnicos de la educación revisen las normas internas de las instancias educativas, con el fin de determinar si resulta necesario que se creen mecanismos que lleven al logro del ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, de una mayor equidad educativa y de la efectiva igualdad de oportunidades de acceso a, y permanencia en, los servicios de enseñanza. Debe tomarse en cuenta, al hacerse esta revisión, la desigualdad real existente en cuanto a oportunidades educativas para los niños y las niñas.

En las leyes de educación, cuya estructura lo permite, deberá incluirse la obligación gubernamental de desarrollar acciones tendientes a que los padres de familia apoyen en igualdad de circunstancias los estudios de sus hijos y los de sus hijas, y otorguen estímulos e incentivos que lo permitan. Una disposición similar a ésta ya existe en la norma educativa del estado de Durango.

El derecho de familia

Son derechos civiles los relativos a la familia, al estado civil de las personas —incluidos la nacionalidad, el domicilio y el libre tránsito—, a su capacidad jurídica, tanto de goce como de ejercicio, y a adquirir y administrar bienes.¹⁷

La CEDM en el artículo 9, obliga a los Estados a otorgar a las personas de uno u otro sexo igualdad de derechos en lo concerniente a adquirir, cambiar o conservar su nacionalidad; y establece su compromiso de garantizar que “[...] ni el matrimonio con un extranjero, ni el cambio de nacionalidad del marido [mientras dura el matrimonio] cambien automáticamente la nacionalidad de la esposa, la conviertan en apátrida o la obliguen a adoptar la nacionalidad del cónyuge”. En el artículo 10, se compromete a darle a la mujer los mismos derechos que al varón respecto de la nacionalidad de los hijos.

En el artículo 15, se reconocen los derechos igualitarios de tránsito y de elección de residencia —los cuales suelen estar vinculados con la institución

¹⁷ Originalmente bajo este rubro estaban comprendidos los derechos fundamentales o las garantías individuales; sin embargo, la doctrina de los derechos humanos fue acotando cada uno de los conceptos con mayor precisión. Véase Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario jurídico mexicano*, 2a ed. (México: UNAM-Porrúa, 1987).

mismas oportunidades que al varón para obtener becas y otras subvenciones para cursar estudios y para ingresar a los programas de educación permanente, incluidos los de alfabetización funcional y de adultos; a organizar programas de recuperación para aquellas, cualesquiera que sean sus edades, que hayan dejado los estudios prematuramente; a facilitar la obtención de material informativo específico que contribuya al bienestar de sus familias.

El logro de la igualdad de género está estrechamente relacionado con los dos aspectos más importantes de esta materia: los contenidos y las oportunidades educativas. En la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, se dice que la igualdad en la educación es benéfica tanto para los varones como para las mujeres y, sobre todo, que es una condición indispensable para que la mujer se convierta en un agente de cambio.¹⁵ De ahí que se establezcan los siguientes objetivos estratégicos: asegurar la igualdad de acceso a la educación; eliminar el analfabetismo; aumentar la posibilidad de que obtengan formación profesional y accedan a la ciencia, la tecnología y la educación permanente; establecer sistemas de educación y capacitación no discriminatorios; asignar recursos suficientes para que se reforme la educación y vigilar que efectivamente se aplique la reforma; promover la educación y la capacitación permanentes de las niñas y las mujeres.

Al revisarse las leyes generales¹⁶ y estatales de educación, deben tenerse en cuenta dos cuestiones importantes: los contenidos y las oportunidades educativas, que si bien están establecidas en nuestra Carta Magna, en donde se sientan las bases para la equidad educativa, no en las leyes secundarias.

En cuanto a los contenidos, en México, los programas escolares no contrarrestan —como se requiere— la cultura de diferenciación marcada de papeles masculinos y femeninos, los cuales impiden a las mujeres escoger libremente actividades y formas de vida, y las orillan a destinar su tiempo, exclusivamente y desde pequeñas, a los trabajos domésticos. Conviene, entonces —puesto que los planes y los programas educativos son una vía idónea para que la mujer pueda capacitarse de manera efectiva, y puesto que, con el fin de que esto se logre, debe introducirse en ellos la perspectiva de género—, que en las leyes de educación se establezca el fortalecimiento de los ideales de fraternidad e igualdad de derechos; así como que se incluya el principio de igualdad de las personas de ambos sexos en los planes y programas de estudio.

En lo concerniente a las oportunidades, cabe decir que la deserción escolar de las mujeres suele ocurrir en edad más temprana que la de los varones,

¹⁵ Véase párrafo 69.

¹⁶ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de julio de 1993.

tanto en ambientes urbanos y, sobre todo, en las comunidades rurales. Las niñas tienen —aún ahora— menos posibilidades que los niños de aprovechar la educación básica.

Las leyes que nos ocupan suelen disponer que la tarea de procurar que todos sus habitantes tengan las mismas oportunidades educativas sea una función del Estado. Por ello, se sugiere que los consejos estatales técnicos de la educación revisen las normas internas de las instancias educativas, con el fin de determinar si resulta necesario que se creen mecanismos que lleven al logro del ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, de una mayor equidad educativa y de la efectiva igualdad de oportunidades de acceso a, y permanencia en, los servicios de enseñanza. Debe tomarse en cuenta, al hacerse esta revisión, la desigualdad real existente en cuanto a oportunidades educativas para los niños y las niñas.

En las leyes de educación, cuya estructura lo permite, deberá incluirse la obligación gubernamental de desarrollar acciones tendientes a que los padres de familia apoyen en igualdad de circunstancias los estudios de sus hijos y los de sus hijas, y otorguen estímulos e incentivos que lo permitan. Una disposición similar a ésta ya existe en la norma educativa del estado de Durango.

El derecho de familia

Son derechos civiles los relativos a la familia, al estado civil de las personas —incluidos la nacionalidad, el domicilio y el libre tránsito—, a su capacidad jurídica, tanto de goce como de ejercicio, y a adquirir y administrar bienes.¹⁷

La CEDM en el artículo 9, obliga a los Estados a otorgar a las personas de uno u otro sexo igualdad de derechos en lo concerniente a adquirir, cambiar o conservar su nacionalidad; y establece su compromiso de garantizar que “[...] ni el matrimonio con un extranjero, ni el cambio de nacionalidad del marido [mientras dura el matrimonio] cambien automáticamente la nacionalidad de la esposa, la conviertan en apátrida o la obliguen a adoptar la nacionalidad del cónyuge”. En el artículo 10, se compromete a darle a la mujer los mismos derechos que al varón respecto de la nacionalidad de los hijos.

En el artículo 15, se reconocen los derechos igualitarios de tránsito y de elección de residencia —los cuales suelen estar vinculados con la institución

¹⁷ Originalmente bajo este rubro estaban comprendidos los derechos fundamentales o las garantías individuales; sin embargo, la doctrina de los derechos humanos fue acotando cada uno de los conceptos con mayor precisión. Véase Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario jurídico mexicano*, 2a ed. (México: UNAM-Porrúa, 1987).

del matrimonio—, y los Estados se comprometen a reconocer “[...] a la mujer en materia civil, una capacidad jurídica idéntica a la del hombre y las mismas oportunidades para el ejercicio de esa capacidad; en particular [...] para firmar contratos y administrar bienes [y para recibir] un trato igual en todas las etapas de procedimiento en [...] [los tribunales]; convienen en que todo contrato y cualquier otro instrumento privado [...] que tienda a limitar la capacidad jurídica de la mujer se considerará nulo”.

El artículo 16 se refiere a la necesidad de que los Estados adopten medidas tendientes a eliminar la discriminación contra la mujer en el matrimonio y dentro de las relaciones familiares, especialmente se deben buscar mecanismos que lleven a: reconocerle el goce igualitario de los derechos a contraer matrimonio en uso pleno de su libertad de decisión y a elegir libremente el cónyuge; otorgarle los mismos derechos y las mismas responsabilidades que a los hombres dentro del matrimonio, en caso de divorcio; y en relación con los hijos tenidos dentro y fuera del matrimonio, permitirle decidir respecto al número de hijos y al intervalo entre sus nacimientos; darle la posibilidad de informarse y educarse sobre los medios de ejercer estos derechos. Respecto de la tutela, la curatela, la custodia y la adopción de los hijos reconoce los mismos derechos; así también a elegir el apellido de familia —cuando la ley así lo permita—, la profesión y la ocupación; los mismos derechos en materia de actos de comercio, gestión, administración, goce y disposición de bienes.

Las estructuras familiares oponen los obstáculos más difíciles de salvar para que la mujer pueda disfrutar plenamente de todos los derechos que le son inherentes en tanto ser humano que es. “Las mujeres hacen una gran contribución al bienestar de la familia y al desarrollo de la sociedad, cuya importancia todavía no se reconoce ni se considera plenamente”.¹⁸ Esta falta de reconocimiento atenta directamente contra sus derechos civiles, y pone en peligro a ese grupo básico de la sociedad que nos es tanpreciado.

En la Conferencia de Pekín se insistió en que es necesario que se distribuyan las responsabilidades familiares entre varones y mujeres de manera equitativa. Ello significa una profunda revisión de la estructura familiar, la cual todavía parte del supuesto de que el varón es el único y eficiente proveedor, y que sobre la mujer solamente descansan todas las tareas del hogar, sean de crianza o de mantenimiento y administración. Sin embargo, en la actualidad, ese modelo doméstico ya no está tan generalizado. Cada vez más mujeres han tenido que asumir una doble carga porque, sin dejar de ser las responsables de la buena marcha de la familia, colaboran en la búsqueda de satisfactores para su

¹⁸ Párrafo 30 de la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer.

sostenimiento y el de los hijos y las hijas. Por lo demás, como es un modelo que tiende a perpetuar relaciones de subordinación entre los miembros de la familia que se repiten en la sociedad, haciendo parecer como naturales una serie de actitudes discriminatorias de la mujer, resulta un gran obstáculo para el pleno disfrute de los derechos humanos de las mujeres y para la democracia. Por otra parte, las leyes mexicanas de salud y de asistencia social deben prever la obligación de establecer programas de fomento a la paternidad responsable.

Casi todos los códigos civiles de la República violan el principio de igualdad contenido en el artículo 4 constitucional y no atienden los compromisos adquiridos por México en la Convención. En muchos casos, consideran a la mujer necesitada de tutela y protección como los menores de edad. Todavía en siete entidades federativas del país se obliga a la mujer a vivir con el marido, en lugar de darse a ambos el derecho a decidir de común acuerdo dónde habitarán; sólo en idéntico número de entidades se da a los cónyuges responsabilidades iguales, y aun en doce se deposita a la mujer toda la responsabilidad y no al hombre, en caso de divorcio. Todo esto, evidentemente, va contra el ejercicio del derecho de igualdad jurídica de las mujeres, y por lo tanto debe cambiar.

Por otra parte, si aceptamos que la principal razón de ser del grupo familiar es la crianza de los hijos, tenemos que reconocer que la filiación es la médula espinal del derecho de familia. Sin embargo, en México, tal figura jurídica está reglamentada de manera que se protege a los adultos que no desean asumir la responsabilidad de una paternidad —o una maternidad— no deseada, en detrimento del derecho a la identidad de niños y niñas.¹⁹

Actualmente, en los códigos civiles se impone sólo a la mujer la obligación de registrar a sus hijos nacidos fuera del matrimonio; cuando debería obligarse por igual a los padres y a las madres, y dejarse la carga de la prueba —hoy enormemente complicada por los límites que los códigos le imponen— a los presuntos padres, quienes tienen el moderno recurso de la genética como medio infalible de comprobación, lo que les da seguridad jurídica. En el estado de Oaxaca, se aprobó recientemente una reforma de esta índole.

También habría que reglamentar la fertilización asistida, con el fin de evitar que se trafique con ella y establecerse en todos los códigos el derecho igualitario para los miembros de la pareja, en lo concerniente a decidir sobre el número de hijos que quieran tener.

Por otra parte, es necesario que se diga expresamente en los códigos que las cargas de la crianza, la administración y la atención del hogar se distribuirán equitativamente entre los miembros de la familia, y que, en todo caso, la atención

¹⁹ Ese derecho les está reconocido en la Convención sobre los Derechos del Niño.

del hogar y el trabajo doméstico se considerarán como aportación al patrimonio familiar y conyugal, ya que ahora, se niega a la mujer el derecho a éste a partir de que se desconoce el valor económico del trabajo doméstico. Aunque, debido a la crisis o a otros factores, las mujeres se han ido incorporando al mercado de trabajo fuera del hogar, muchas veces porque es necesario que contribuyan al sostenimiento de la familia, la norma sigue atribuyéndoles las responsabilidades domésticas que, en casos de conflicto conyugal, en el momento de disolverse el matrimonio, no entran a las cuentas que se hacen.

Es cierto que en muchos ordenamientos civiles se indica que tienen igual capacidad jurídica el hombre y la mujer y que, por lo tanto, ésta no queda sometida, por razón de su género, a ninguna restricción del disfrute y de la adquisición de sus derechos; sin embargo, se conserva en casi todos la figura de la potestad marital cuando, como ya se dijo, se distribuyen en forma rígida las cargas familiares entre el varón y la mujer; con lo cual además, se favorece que ésta, si la situación económica lo permite, mantenga una dependencia económica del hombre y, por tanto, siga sometida a su autoridad. Por lo demás, tal distribución de las cargas en el hogar constituye una clara violación del derecho al trabajo, sobre todo si también se establece, en algunos códigos, que la mujer sólo puede desempeñar una actividad laboral fuera del hogar si con ello no se perjudican las tareas que tiene en él; que, en todo caso, el marido puede oponerse a que lo haga y que, si la mujer insiste, el juez competente será quien decida.

Por otra parte, suele disponerse que la mujer sólo puede contraer ulteriores nupcias pasados trescientos días de la disolución del matrimonio anterior. Esta norma, que tenía razón de ser a principios de siglo, cuando no existían métodos claros y sencillos para determinar la gravidez, hoy en día constituye más que nunca una forma de discriminación de género, puesto que ya es posible verificar, mediante pruebas de laboratorio, la paternidad y la maternidad de los hijos cuando, por alguna circunstancia, se tiene duda al respecto.

En cuanto a los derechos reproductivos, algunos ordenamientos conservan la vieja fórmula que define la perpetuación de la especie como uno de los fines del matrimonio, y en lugar de hacer referencia al derecho de los cónyuges de decidir en común, de manera libre, responsable e informada; sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

La falta de acceso a la justicia es uno de los problemas más graves que la mujer enfrenta al ejercer sus derechos familiares; por ello, para evitarlo, debe modificarse los códigos de procedimientos civiles.

Así, en las audiencias preparatorias de los juicios de separación de los cónyuges, las medidas específicas normalmente previstas son aplicables a la mujer y

no al marido, y presuponen una falta de capacidad de la mujer para actuar en situaciones de conflicto, y llevan a la posibilidad de que sea la mujer la que se separe del domicilio familiar, sin que medie su voluntad, aun cuando haya sido el marido quien solicitó la separación.

Esto debe cambiar, ya que, en la realidad de la sociedad mexicana, es la mujer quien suele permanecer al lado de los hijos en los casos de conflicto y quien está generalmente en una situación económica desventajosa, y dado que la separación provisional —cuando es el marido quien la solicita— se vuelve definitiva debido a que él es quien tiene el poder económico y quien ejerce la autoridad en el núcleo familiar. Por ello, es recomendable que, en aquellos casos en que hayan de separarse los cónyuges, sean la mujer y los hijos quienes permanezcan en el domicilio conyugal, salvo que, a juicio del juez, su seguridad amerite que se tomen otras medidas. Es recomendable que se contemple la posibilidad de una vía específica para las controversias del orden familiar, en donde el órgano jurisdiccional cuente con facultades amplísimas para actuar, inclusive, de oficio.

El derecho penal es otro de los termómetros útiles en la evaluación que aquí se hace. La protección de bienes jurídicos, como la integridad personal de la mujer dentro y fuera del matrimonio, su libertad y su desarrollo psicosexual, o su seguridad en cuanto al ejercicio de la patria potestad y la tutela, son tres de sus aspectos que se estudian. Las reformas sugeridas se encuentran en el apartado relativo a la violencia en este artículo.

El derecho al trabajo

El artículo 11, apartado 1, de la CEDM, compromete a las partes a tomar las medidas apropiadas para “eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo [...]”. En particular, se refiere a los derechos a elegir libremente profesión y empleo, a gozar las mismas oportunidades que el varón para obtener trabajo (inclusive a ser evaluada con los mismos criterios de selección) y para mantenerlo; a recibir remuneración, prestaciones, condiciones de servicio y trato iguales que el hombre en trabajos de igual valor; a aprovechar en términos de equidad los programas de formación profesional superior y de adiestramiento periódico; ser tratada de igual manera que el hombre con respecto a la calidad de trabajo, y a gozar las mismas vacaciones pagadas que él.

En el apartado 2, los países se comprometieron, “a fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y de asegurar

la efectividad de su derecho a trabajar", a tomar medidas para: prohibir, bajo pena de sanciones, el despido por motivos de embarazo o licencia de maternidad, y la discriminación en los despidos por razón del estado civil; establecer la licencia de maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales equiparables y sin la pérdida del empleo, de la antigüedad y de los beneficios preexistentes; alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo que se requieran para que los padres combinen las obligaciones familiares con las responsabilidades del trabajo y de la participación en la vida pública y, especialmente, acordaron fomentar la creación y el desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños y las niñas; prestar protección especial a la mujer durante el embarazo en los tipos de trabajos que se haya probado pueden serle perjudiciales.

Por otra parte en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, se reconoció que el trabajo de la mujer, sea o no remunerado, constituye una contribución importante a la economía y a la lucha contra la pobreza, y se analizaron los factores que inciden de manera diferenciada en la posibilidad que tienen varones y mujeres de aprovechar fuentes remuneradas de empleo. Entre dichos factores están la capacitación, la educación técnica y profesional, la división tradicional de las cargas domésticas y la desnutrición. Asimismo, la Constitución mexicana prohíbe de manera total y expresa la discriminación de la mujer en el trabajo. Es muy importante recordar aquí dos cuestiones insoslayables: que la condición de las mujeres se caracteriza porque un gran número de ellas vive en situaciones de extrema pobreza y de marginación, y que hay una enorme desprotección de la mujer y los menores en cuanto al ejercicio pleno de sus derechos familiares.

Por diversas razones (viudez, soltería, divorcio, abandono, separación), hay un número muy elevado de mujeres jefas de familia;²⁰ es decir, muchas mexicanas realizan, quieran o no, tanto los trabajos que implica el cuidado del hogar y de los hijos y las hijas, como los que se necesitan para asegurar el sustento del grupo familiar.

En el tercer informe de México sobre la aplicación de la CEDM, se reconoce que:

la principal diferencia y desigualdad que enfrenta la mujer es la carga de trabajo que la sociedad le atribuye en el hogar y el cuidado de los hijos como responsabilidad propia y exclusiva de su sexo [...] [lo que la] ha obligado[...] a incorporarse al mercado de trabajo sin tener las condiciones sociales que le

²⁰ Las mujeres que se reconocieron como jefas de familia, según el IX Censo nacional de población y vivienda de 1990, suman 2 333 034.

permitan librarse de esa “doble jornada”; que le proporcionen apoyo suficiente para que el núcleo familiar y la educación de sus hijos no se perturbe o disminuya.

También se dice que, debido a la crisis económica, hay un mayor número de mujeres que trabajan, ya que su aportación monetaria es necesaria para el ingreso familiar. Así, el ingreso de las mujeres mexicanas al mundo laboral es, además de un derecho, una necesidad que se opone con otro derecho fundamental, el cual, por otro lado, constituye un requisito de interés social: el cuidado de la familia. Independientemente de las medidas que deban tomarse en el ámbito del derecho familiar para disminuir la carga que tiene la mujer en razón del cuidado del hogar, cabe estimular a las trabajadoras a través de la disposición en la Constitución de la igualdad básica que lleve a que la norma que la reglamenta en materia laboral sea también igualitaria.

Asimismo, es necesario incluir en el artículo 123 constitucional, con el fin de luchar contra la discriminación laboral, un párrafo que diga, precisamente, que la contratación, la permanencia, la promoción y todas las condiciones de trabajo serán igualitarias para hombres y mujeres, sin detrimento de los derechos especiales que éstas tienen en razón de la maternidad. La precisión es evidentemente indispensable, puesto que el principio de igualdad general establecido no ha evitado la discriminación de género.

La Ley Federal del Trabajo,²¹ en el artículo 3, atiende al principio de igualdad con mayor precisión que la Constitución en el 123, ya que especifica que “no podrán establecerse distinciones entre los trabajadores por motivo de [...] sexo [...]”. Además, la ley retoma la prohibición que hace la Carta Magna de discriminar mediante el salario: en la fracción XI del artículo 5 señala que no producirán efecto legal los contratos laborales que establezcan “un salario menor que el que se pague a otro trabajador en la misma empresa o establecimiento por trabajo de igual eficiencia, en la misma clase de trabajo, por consideración de [...] sexo [...]”, y en el artículo 86 insiste en que “a trabajo igual, desempeñado en puestos, jornada y condiciones de eficiencia también iguales, debe corresponder salario igual”. Por último, ordena que las condiciones de trabajo no pueden tener “diferencias por motivos de [...] sexo [...] salvo las modalidades expresamente consiguadas en la ley”, y en el artículo 133 prohíbe a los patrones negarse a aceptar trabajadores por razón de su edad o de su sexo, y en el 154 los obliga a preferir en igualdad de circunstancias a quienes, “no teniendo ninguna otra fuente de ingreso económico, tengan a su cargo una familia”.

²¹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de abril de 1970.

Estas disposiciones —que conciernen a la necesidad de proteger la función de procrear— no evitan totalmente la discriminación. En efecto, si ella se da en materia de condiciones laborales o salarios, puede ser exigida por la trabajadora; pero, en realidad, su forma más cotidiana es la que sufren las mujeres por el hecho de que no tienen las mismas posibilidades que los hombres de obtener cualquier trabajo que ellas se consideren capaces de hacer: por razones socio-culturales o por políticas de contratación, hay trabajos destinados exclusivamente a mujeres y otros que se reservan para los hombres. Los primeros son, muchas veces, los menos calificados y los peor remunerados.

La misma ley, en la fracción XXVII del artículo 132, reitera que los patrones tienen la obligación de proporcionar protección a las mujeres embarazadas, y remite a los reglamentos en lo que se refiere a las características de tal protección; en el título 5, que trata del trabajo de las mujeres, al mismo tiempo que repite que los trabajadores de ambos sexos tienen los mismos derechos y las mismas obligaciones, consigna una serie de modalidades del trabajo femenino que tienen como propósito fundamental la protección de la maternidad; y en la fracción IV del artículo 127, da a las madres que trabajan el derecho a ser consideradas como trabajadoras en activo para fines de gozar del reparto de utilidades durante los periodos pre y posnatales. Pero, como respuesta a estas exigencias, los empleadores condicionan la contratación de mujeres al no embarazo y a la soltería; ya que los empleadores temen que distraigan de sus actividades laborales tiempo y energía para atender sus compromisos de madres y esposas. Sea o no fundado este temor, no por ello deja la situación de ser injusta para quienes conforman más de la mitad de la población y tienen sobradas habilidades y, la mayoría de las veces, apremiantes necesidades.

Así pues, con frecuencia, las mujeres, a pesar de que las normas exigen que se les dé un trato igual en materia laboral son contratadas en trabajos de menor calidad, por así decirlo, que los hombres. Para evitar esta discriminación real debe decirse expresamente que el sexo no ha de ser impedimento para que se contrate a mujeres en trabajos que ellas demuestren, con las mismas pruebas que se exijan a los hombres, que pueden hacer.

Por otro lado, el artículo de la ley que señala que queda prohibido a los patrones negarse a aceptar trabajadores por razones de edad o de sexo, debe contener también la prohibición de negar el trabajo por razones de embarazo o de estado civil. Constituiría ésta, además de una expresa prohibición a los empleadores en materia de discriminación por razones de género una declaración de principio indispensable que, por lo demás, serviría de orientadora de la modificación de los patrones culturales discriminatorios.

Además, sería conveniente perfeccionar el derecho a brindar a los hijos cuidados maternos, el cual se da a las madres biológicas y no a las adoptivas, a quienes la ley no otorga tiempo especial para el cuidado de los adoptados recién nacidos, puesto que ese tiempo se concede en virtud del puerperio y la lactancia.

Cabe, por último, una reflexión sobre el horario de trabajo. Es común en nuestro país el horario dividido en dos jornadas, sobre todo en las oficinas; esto dificulta el cuidado de la familia porque impide que madres y padres estén cerca de los hijos en horas de vigilia. Está bien que la ley permita que empleadores y trabajadores acuerden los horarios;²² sin embargo, convendría que, en favor de las necesidades de la crianza de los hijos y del cuidado de la familia, se estipulara que debe procurarse que los horarios sean corridos. La Comisión Nacional considera que debe hacerse un estudio en el que se valoren todas las implicaciones de una disposición de esta suerte.

La Ley Federal del Trabajo también se refiere al derecho a obtener una vivienda digna en el capítulo III de su título 4, y sienta las bases para que tal derecho se ejerza de manera igualitaria por todas las personas.²³

No se debe dejar de mencionar aquí el problema del hostigamiento sexual como una de las formas discriminatorias más usuales en el ámbito laboral. Si bien se han hecho algunas reformas penales recientemente con el fin de mejorar la protección de la mujer contra esa forma de agresión sexual, tipificándose como delito, todo parece indicar que la norma no se aplica por las dificultades de comprobar la comisión del ilícito. Por lo tanto, se requiere hacer un seguimiento para verificar si efectivamente es así; pero, en todo caso, conviene hacer una primera reforma a la ley laboral, que ahora sólo contiene un artículo que puede considerarse invocable, en lo que pueda adecuarse en caso de abusos de este tipo cometidos por los patrones, ya que los obliga a "guardar a los trabajadores la debida consideración [...]".²⁴ Entonces, además de una reforma que consistiría en que, en los artículos 133 y 135, se prohíban a empleadores y a compañeros de trabajo conductas de acoso, deberá hacerse un estudio tendiente a considerar en qué términos se debe perfeccionar la protección de las mujeres contra el hostigamiento sexual en el ámbito laboral. Una posibilidad es que se exija a los empleadores establecer códigos de conducta en las empresas.

²² Artículo 59.

²³ Aunque no se consigna en un apartado específico, precisamente porque no se encontraron en ella disposiciones discriminatorias, se revisó la Ley del Infonavit, en la cual se establecen las reglas generales para el otorgamiento de vivienda. La revisión de estas leyes se hizo antes de que se publicara la nueva Ley del IMSS, por lo que no se incluyen los resultados, que requieren ser actualizados

²⁴ Artículo 132, fracción VI.

El derecho a la salud

El artículo 12 compromete a las partes a "eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurarle, en condiciones de igualdad [con los] hombres [...], el [disfrute de los] servicios [médicos], inclusive los que se refieren a la planificación de la familia", y de garantizarle los "apropiados en relación con el embarazo, el parto y el periodo posterior al parto, [proporcionándole] servicios gratuitos cuando fuere necesario y [asegurándole] una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia".

El artículo 10, fracción h, se refiere, entre otros, al derecho a obtener el "material informativo específico que contribuya a asegurar la salud y el bienestar [familiares]", incluido el de dar información y asesoría sobre la planificación de la familia.

El artículo 11, en sus incisos e y f, obliga a procurar para la mujer, siempre en condiciones de igualdad con el hombre, el ejercicio del "derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar [...]", y el "derecho a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluso a la salvaguarda de la función [reproductiva]".

En las conferencias de El Cairo y Pekín, la reproducción, la salud y la seguridad social fueron temas que se analizaron con mucha profundidad. Por ejemplo, en la Plataforma de Acción de la Conferencia de El Cairo, dentro del capítulo denominado Derechos reproductivos y salud reproductiva, se da una primera definición de esos derechos:

La salud reproductiva (se dice) es un estado general de bienestar físico, mental y social —no de mera ausencia de enfermedades o dolencias— en todos los aspectos relacionados con el sistema reproductivo y sus funciones y procesos. En consecuencia, la salud reproductiva entraña las capacidades de disfrutar de una vida sexual satisfactoria y sin riesgos, y de procrear, y la libertad de decidir hacerlo o no hacerlo, cuándo y con qué frecuencia. Esta última condición lleva implícito el derecho del hombre y de la mujer a obtener información y [a planear] la familia de su elección, así como [a utilizar] [...] métodos para la regulación de la fecundidad que no estén legalmente prohibidos y [a obtener] métodos seguros, eficaces, asequibles y aceptables, y el derecho a recibir servicios adecuados de atención de la salud que permitan los embarazos y los partos sin riesgos y den a las parejas las máximas posibilidades de tener hijos sanos. En consonancia con esta definición de salud reproductiva, la atención de [...] [ésta] se define como el conjunto de métodos, técnicas y servicios que contribuyan a la salud reproductiva. Incluye también la salud sexual, cuyo objetivo es el desarrollo de la vida y de las relaciones personales, y no meramente el aseso-

ramiento y la atención en materia de reproducción y de enfermedades de transmisión sexual.²⁵

En consecuencia, se señaló que el concepto 'derechos reproductivos' abarca:

[los] derechos humanos que ya están reconocidos en las leyes nacionales, en los documentos internacionales sobre derechos humanos y en otros documentos pertinentes de las Naciones Unidas aprobados por consenso. Esos derechos se basan en el reconocimiento de los derechos básicos de todas las parejas [y todos los] individuos a decidir libre y responsablemente el número de hijos y el espaciamiento de los nacimientos [...], a disponer de la información y de los medios para ello, y a alcanzar el nivel más elevado de salud sexual reproductiva. También incluye su derecho a adoptar decisiones relativas a la reproducción sin sufrir discriminación, coacciones ni violencia, de conformidad con lo establecido en los documentos de derechos humanos. Al ejercer este derecho, las parejas y los individuos deben tener en cuenta las necesidades de sus hijos nacidos y futuros y sus obligaciones con la comunidad.²⁶

Estas definiciones implican, para los Estados participantes en esa conferencia, el compromiso de programar políticas públicas al respecto y el de crear el marco normativo idóneo.²⁷

En la Conferencia de Pekín se retomó lo acordado en la de El Cairo y se señaló específicamente que:

la mujer tiene derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud física y mental. El disfrute de ese derecho es esencial para su vida y su bienestar y para su capacidad de participar en todas las esferas de la vida pública y privada [...] La salud de la mujer incluye su bienestar emocional, social y físico, [y] contribuyen a [determinarla], tanto factores biológicos como el contexto social, político y económico en que vive.²⁸

²⁵ Párrafo 7.2 de la Plataforma de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo; véase también el párrafo 94 de la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer.

²⁶ Párrafo 7.3 del primer documento citado en la nota anterior.

²⁷ Los objetivos a alcanzar en materia de salud sexual y reproductiva son los de: a) asegurar que las personas obtengan información amplia y fáctica y disfruten de una gama completa de servicios de salud reproductiva, incluidos los de planificación de la familia, y que sean accesibles, asequibles y aceptables para todos los usuarios; b) propiciar y apoyar decisiones responsables y voluntarias sobre la procreación y sobre métodos libremente elegidos de planificación de la familia, así como sobre otros métodos que puedan elegirse para la regulación de la fecundidad que no estén legalmente prohibidos, y asegurar que las personas tengan la información, la educación y los medios necesarios para tomar esas decisiones; c) atender a las necesidades cambiantes en materia de salud reproductiva durante todo el ciclo vital, de un modo que respete la diversidad de circunstancias de las comunidades locales. Párrafo 7.5 de la Plataforma de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo.

²⁸ Párrafo 89 de la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer.

Se reconoció que la desigualdad entre varones y mujeres es el principal obstáculo para que éstas alcancen el mejor estado de salud posible, el cual es indispensable para vivir de manera satisfactoria y productiva.²⁹

Al respecto, en la Conferencia de Pekín se diseñaron cinco objetivos estratégicos: fomentar que la mujer, durante toda su vida, disfrute de servicios de salud y de información y servicios conexos adecuados, de bajo costo y de buena calidad; fortalecer los programas de prevención que promueven la salud de la mujer; tomar iniciativas en que se tenga en cuenta el género para hacer frente a las enfermedades de transmisión sexual, el VIH/SIDA y otras cuestiones de salud sexual y reproductiva; promover investigación y difundir información sobre la salud de la mujer, y aumentar los recursos para el seguimiento de la salud de las mujeres.

Sólo en quince entidades de nuestro país, las leyes generales³⁰ y estatales de salud prohíben la contracepción forzada. Debe extenderse en todas ellas una disposición en contra a imponer cualquier método de contracepción y la sanción respectiva, ya que va en contra del derecho de las mujeres a decidir sobre el número de hijos, y atenta contra su integridad. Si bien la Ley General de Salud y la Ley General de Población sí imponen tal prohibición y, por tanto, como estas leyes son aplicables en todo el país, no queda duda a ese respecto en el Estado, entonces, conviene hacer las modificaciones que permitan que también la norma estatal se ocupe de un asunto que es muy delicado para la población.

Las leyes de salud deben también prever la atención al problema de la violencia intrafamiliar. En el resumen relativo a la violencia se hacen propuestas al respecto.

Para que la protección a la mujer sea integral y se procure eliminar de raíz los factores reales que todavía la discriminan, sería útil introducir en las leyes de salud la acotación, de manera expresa, de que es necesario trabajar en cada uno de los aspectos preventivos —incluyendo la captación de datos estadísticos—, con una perspectiva de género.

Así, cuando se establece —como sucede en casi todas las leyes de salud— que, entre las finalidades del derecho a la protección de la salud se encuentra “el bienestar físico y mental del hombre [...]”, se está usando el genérico masculino. Es cierto que esto se hace de conformidad con una regla gramatical; sin embargo, el uso de esa regla ha contribuido al arraigo de formas discriminatorias, y por ello sería conveniente cambiar “hombre” por “ser humano” o “persona”. También conviene disponer expresamente que la enseñanza y la inves-

²⁹ Párrafo 89 y 92.

³⁰ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 1984. Modificada en 1987, 1991 y 1994.

tigación deben tener una perspectiva de género, es decir, estar orientadas por, entre otras causas, la búsqueda de la equidad en el goce del derecho a la salud de hombres y mujeres.

Por otra parte, tiene que decirse en estas leyes cuáles son los grupos más vulnerables a los que se debe atender prioritariamente, y ponerse entre ellos al de las mujeres maltratadas o abandonadas, sobre todo cuando tienen hijos y/o hijas a su cargo.

En cuanto a los servicios de planificación familiar, sería fundamental que se hiciera hincapié en la necesidad de prevenir los embarazos precoces, y que se reiterara la necesidad de educar a todos los integrantes de la población con el fin de evitar dichos embarazos. Finalmente, se sugiere que se establezca claramente en estas leyes, la importancia de que en los centros de readaptación social exista atención perinatal para las mujeres internas.³¹

Por lo que toca a los códigos civiles de las entidades federativas, solamente tres de ellos exigen la mayoría de edad para el matrimonio. Debe estudiarse la posibilidad de que se unifique en 18 los años necesarios para que hombres y mujeres contraigan matrimonio, con la posibilidad de dispensa dictada por un juez, a fin de evitar, en lo posible, los embarazos tempranos.

El derecho a participar en la toma de decisiones

La CEDM, en sus artículos 7 y 8, plantea que se debe garantizar a la mujer el pleno goce de sus derechos políticos en iguales términos que el varón, es decir, los derechos a votar en todas las elecciones, a ser elegible para formar parte de todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; a participar en la formulación y en la ejecución de las políticas gubernamentales; a ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales; a participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país; a representar a su gobierno en el plano internacional, y a participar en la labor de las organizaciones internacionales.³²

En la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer se aceptó que son las relaciones de poder las que impiden que las mujeres funcionen con plenitud en todos los ámbitos, de tal suerte que la participación igua-

³¹ La CNDH ya hizo esta propuesta en su *Proyecto modelo de reglamento de establecimientos penales*, enviado a los gobernadores en 1992 y publicado, posteriormente en ese mismo año.

³² Véase Nations Unies, *Discrimination à l'égard des femmes: la Convention et le Comité. Droits de l'homme*, ficha de información 22, Ginebra, 1995, 16.

litaria de varones y mujeres en la toma de decisiones fundamentales para la nación se verá reflejada en un equilibrio social. Se afirmó:

La igualdad en la adopción de decisiones políticas ejerce un poder de intercesión sin el cual es muy poco probable que resulte viable la integración real de la igualdad en la formulación de políticas gubernamentales. A ese respecto, la participación equitativa de la mujer en la vida política desempeña un papel crucial en el proceso general de adelanto de la mujer.³³

A partir de esta afirmación se diseñaron dos objetivos estratégicos, de los cuales se deriva una serie de medidas que deben adoptarse para conseguirlos: garantizar a la mujer igualdad de acceso y plena participación en las estructuras de poder y aumentar su capacidad para participar en la adopción de decisiones y en los niveles directivos.

Los códigos electorales federales³⁴ y locales no hacen discriminación ninguna en cuanto a los derechos que otorgan a los ciudadanos mexicanos nacidos en la entidad —votar, ser elegido por votación, ser funcionario electoral, ser representante de partido—. Cabe, no obstante, reflexionar sobre la desigualdad real que existe en el ejercicio de los correspondientes a ser elegible, a ser designada, a participar en la toma de decisiones; ya que la mujer tiene aún pocos espacios en la gestión del país. En el Informe de México ante la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, se ofrecen datos por demás significativos al respecto.³⁵

Muchas son las causas de tal discriminación y derivan de prejuicios hondamente arraigados en la cultura. En el mismo informe, se dice, por ejemplo, que:

³³ Párrafo 181.

³⁴ Primera parte, Título 1, Capítulo II: del voto activo y pasivo. La versión revisada de este código fue modificada por última vez el 20 de mayo de 1994. No ha sufrido reformas posteriores.

³⁵ Entre 1980 y 1985, de los 7 655 puestos existentes en las secretarías de Estado, 446 —que suman un 6 por ciento— fueron ocupados por mujeres; en el Tribunal Fiscal de la Federación lo fueron 117 —el 37 por ciento— de 478 de primer nivel, y en el Poder Judicial Federal hubo un 12.2 por ciento de presidentas de Sala; en el ámbito de la procuración de justicia federal, las mujeres ocuparon 5 de los 115 cargos de dirección de tercer nivel. Por lo que toca al servicio exterior, en 1987 hubo 7 embajadoras y ninguna cónsul general, en julio de 1992 hubo 5 de las primeras y 2 cónsules generales, y en julio de 1994 las embajadoras fueron 7 y las cónsules generales sólo 2. Por otra parte, a pesar de que las mujeres representan el 52 por ciento de la lista nominal del electorado, sólo se han presentado, en toda la historia del país, 3 como candidatas a la presidencia de la República, y han sido electas 2 gobernadoras. En el Senado, en 1994, apenas 5 de los 64 escaños estaban ocupados por mujeres, y en la Cámara de Diputados, entre 1974 y 1994, sólo lo estaban 230 de las 2 200 curules. Véase *Informe de México ante la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer: acción para la igualdad, el desarrollo y la paz* (Pekín: septiembre de 1995), 24-33. En este informe también hay datos similarmente significativos respecto de la participación de las mujeres en los partidos políticos y en los organismos no gubernamentales. Por otra parte, además de los datos numéricos aquí reproducidos, se ofrecen otros sobre las tareas en las que se ocupan más frecuentemente las mujeres, todas ellas casi siempre ligadas con las que son consideradas socialmente como propias de su condición.

la escasa representación de mujeres en las candidaturas a la jefatura de gobierno obedece seguramente a las condiciones de su participación en los partidos políticos, que limita en mucho su preparación política, a lo que se suma la forma desigual en que se asignan las candidaturas a cargos de elección popular [...].³⁶

Así, se está incumpliendo la CEDM y se desatiende el acuerdo político adoptado por México en la Conferencia de Pekín. Las consecuencias de este fenómeno son graves, ya que la creatividad y los conocimientos de las mexicanas no están siendo aprovechados, y su percepción forzosamente más fina de asuntos que tan de cerca les atañen, como los de género, no se da, como debiera ser, en la planeación de la vida del país, situación con la cual se excluye una visión necesaria para la resolución democrática de los problemas nacionales.

Las propuestas que en México se han hecho con respecto a cómo subsanar esta falta de participación de las mujeres son muchas. La discusión gira, principalmente, alrededor de los conceptos de discriminación positiva a que se refiere el artículo 4 de la CEDM y de potenciación de la mujer sobre el que se abunda en la página 3 de este trabajo; conviene que el Estado mexicano los retome, con el propósito de realizar un estudio serio sobre las formas en que debe procurar un ejercicio igualitario de estos derechos políticos, aprovechando las proposiciones existentes que pueden enriquecerse en una nueva discusión.³⁷ Es muy probable que de ese estudio resulten nuevos planteamientos sobre adecuaciones legislativas que dispongan los mecanismos apropiados para favorecer el incremento de la participación de la mujer en la toma de decisiones políticas.

La violencia contra la mujer

Aunque la violencia no es un tema claramente identificado en la CEDM, dicho Comité³⁸ consideró que es violatoria de los derechos fundamentales y que los

³⁶ *Ibid.*, 25.

³⁷ Por ejemplo, el Grupo de Trabajo sobre Participación en la vida Pública y Acceso a la Toma de Decisiones del Comité Nacional Coordinador de las Actividades Preparatorias de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer propuso que, con base en los mencionados conceptos de discriminación positiva y potenciación de la mujer, se "estudien y desarrollen mecanismos que aseguren la participación proporcional de las mujeres en toda la vida social, en especial en la vida pública", e hizo sugerencias tendientes a lograrlo. Véase Graciela Hierro *et al.*, coord., *Participación en la vida pública y acceso a la toma de decisiones* (México: CONAPO-FNUAP, 1995), 32. Un mecanismo que, después de un estudio y una discusión política, podría hacer cumplir la CEDM, consiste en que, en todas las leyes electorales del país, se agregue lo que está previsto en muy pocas: que, al procesarse a la selección de candidatos, debe procurarse un equilibrio entre varones y mujeres.

³⁸ En su xi reunión de 1992.

Estados son responsables de ella, tanto cuando sus agentes la cometen, como si la produce un particular. En el segundo caso, la responsabilidad deriva de que no se tomen medidas para evitarla.³⁹

México acaba de firmar la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer,⁴⁰ en la que se reitera que la violencia de género viola derechos humanos, se reconoce el "derecho a una vida libre de violencia" y se define la violencia contra la mujer como "toda acción basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado".⁴¹ Esta definición se retomó en la Conferencia de Pekín.

En cuanto a la violencia contra la mujer, la Constitución mexicana es similar a la CEDM, pues otorga en el artículo 1 las mismas garantías a hombres y mujeres; prohíbe en el artículo 17, que las personas se hagan justicia por sí mismas y que ejerzan violencia para reclamar su derecho; y ordena en el artículo 4, que la Ley proteja "la organización y el desarrollo de la familia", y reconoce, en ese mismo artículo, la igualdad del hombre y de la mujer ante la Ley.

Contra lo dispuesto por nuestra Carta Magna, el artículo 352 de la Ley Federal del Trabajo exime a los talleres familiares de la aplicación de la ley, con excepción de las normas relativas a higiene y seguridad. Esta disposición deja a los miembros vulnerables de la familia al arbitrio de aquel que tenga la dirección del taller familiar, quien puede abusar de ellos sin que medie protección legal ninguna. Conviene hacer un estudio sobre el funcionamiento de esas empresas con el fin de aclarar cómo han de normarse, ya que, si bien las leyes que se les apliquen no deben ser las mismas que las que rigen al promedio de los negocios, ello no implica que queden excluidos del derecho que otorga protección a los integrantes de la familia de la explotación.

Debido a que la violencia intrafamiliar tiene consecuencias en la salud de las víctimas e impide su desarrollo integral, es indispensable incluirla en el título 9 de la Ley General de Salud que se refiere a la asistencia social; y establecer un programa de atención a la violencia intrafamiliar en el título 11, coordinado por el sector salud —el cual invierte, sin duda, importantes recursos en la atención de problemas que presentan las víctimas de violencia— y destinado al estudio, a la atención y a la prevención del fenómeno. En dicho programa, se tendría que crear, como una de las tareas más urgentes, un sistema de información

³⁹ Véase Nations Unies, *Discrimination à l'égard des femmes...*, 32-33.

⁴⁰ Convención de Belem do Pará, aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos el 9 de junio de 1994.

⁴¹ Artículo 1.

médica, jurídica y social sobre los casos de violencia intrafamiliar en todo el país. Dicho sistema, podría ser coordinado por el INEGI y regirse con sus normas. Con ello se reforzaría la obligación dispuesta en el artículo 171 de dar atención preferente a menores y ancianos sometidos a cualquier forma de maltrato, de protegerlos y de dar aviso a las autoridades competentes. Cabe, finalmente, proponer que en este artículo y en el 168 se incluya a las mujeres.

Las leyes de salud de las entidades federativas, en sus apartados conducentes, deben sufrir reformas de la misma índole, ya que, en términos generales, sufren de las mismas fallas y lagunas que la Ley general. Asimismo, los ordenamientos civiles de la República —salvo el del Distrito Federal y el de Oaxaca, recientemente reformados— omiten el derecho de las mujeres a vivir sin violencia y la atención de los efectos sociales de este problema; incluso, permiten prácticas que perpetúan las condiciones en que la mujer es víctima de maltrato.

En todos los códigos se establecen como causas de divorcio, algunas de las forma que puede tener la violencia contra la mujer —sevicia, amenazas o injurias graves—, pero esto no es suficiente para conseguir el derecho a una vida libre de violencia. Por un lado, estas causas no abarcan todas las modalidades que puede adquirir la violencia intrafamiliar, por lo que conviene agregar una definición de este fenómeno que incluya todas sus formas. Por otro lado, el juicio de divorcio necesario exige que cada hecho en que se funde la acción correspondiente deba ser plenamente probado para que el juez pueda disolver el vínculo. Además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha apoyado el criterio de que la sociedad tiene un interés especial en no disolver matrimonios y de que, tratándose de acusaciones que envuelvan las causas de sevicia, amenazas o injurias, la parte actora debe demostrar las circunstancias de tiempo, modo y lugar. Hay que decir que tal criterio es sumamente injusto y protege a quien comete la violencia, ya que esas circunstancias son prácticamente indemostrables porque se trata de hechos ocurridos en la intimidad del hogar, ahí donde los únicos testigos son precisamente las víctimas, cuya declaración, si no va acompañada de otros elementos probatorios, no tiene ahora ninguna fuerza de convencimiento. Así, debe legislarse para revertir este criterio, a todas luces nocivo para las mujeres que quieren escapar de una relación violenta.

En lo que concierne a la protección a los infantes contra peligros físicos y mentales, y contra el descuido se deberán tratar de manera más precisa las causas de pérdida de la patria potestad. Si bien es cierto que en muchos códigos se señala que los malos tratos son una causa, en la realidad, cuando suceden, la víctima o su representante legal se encuentra ante la dificultad de probarlo y limitado por el interés que tiene la sociedad en preservar la autoridad

paterna por encima de cualquier otra. Además, se abre la puerta al maltrato infantil cuando, como sucede en casi todas las entidades federativas, se define la patria potestad, en lugar de determinarse que conlleva las obligaciones de poner el buen ejemplo y promover el intercambio afectivo, así como que quien la ejerce está facultado para corregir o castigar a sus hijos.

La falta de acceso a la justicia es uno de los problemas más significativos de la mujer en el ejercicio de sus derechos. En los casos de conflicto familiar, la rigidez de las vías ordinaria y especiales impide que la administración de justicia dé la respuesta pronta y urgente que las personas necesitan. Por ello, es recomendable que se contemple la posibilidad de que las facultades concedidas al órgano jurisdiccional en los capítulos de los códigos de procedimientos civiles que reglamentan las controversias del orden familiar, cuya aplicación se ha restringido a los casos de custodia de menores y alimentos, sean válidas en todos los procedimientos familiares, incluidos los que se tramitan en la vía ordinaria civil relativos a divorcio, adopción y pérdida de la patria potestad.

Por otra parte, los ordenamientos omiten la protección de la infancia y el cumplimiento del compromiso que tiene México de darles a todo niño y a toda niña la oportunidad de ser escuchados por las autoridades judiciales cuando se ventilen ante ellas procedimientos que los puedan afectar. Debe incluirse una prevención a ese respecto.

En lo que se refiere a la integridad personal de la mujer, cabe decir que no se tiene definida la violencia intrafamiliar como una conducta penalmente sancionada. Es cierto que la existencia de una relación familiar es, en ciertas entidades y en algunas circunstancias, un agravante en los delitos de lesiones y homicidio; sin embargo, estos dos tipos no son las únicas formas que puede revestir. Con esas agravantes, ya se reconoce que no debe darse el mismo valor a la conducta violenta cometida por una persona extraña, que a la realizada por alguien vinculado por un lazo familiar. Cualquiera que sea su índole, toda suerte de violencia en la familia debe ser, por tanto, vista por la norma como ilícita, como el abuso de poder que es y como el incumplimiento de los debidos cuidados familiares que constituye. Es recomendable que se defina como tipo penal, en el cual se prevean, además, atendiendo a que debe procurarse consolidar o reparar los lazos familiares afectados, sanciones alternativas cuando las lesiones sean levisimas o leves, o cuando se trate de agresiones psicológicas. Esta es una necesaria reforma complementaria de las leyes de asistencia en materia de violencia intrafamiliar.

En cuanto a la libertad y el desarrollo psicosexuales, debe tomarse en cuenta que las principales víctimas de violación son las mujeres, independientemente

de su edad y su condición social; por tanto, se puede considerar que la tipificación de esta conducta ha sido una de las acciones útiles para otorgar el derecho que toda mujer tiene al libre desarrollo y a la expresión de su sexualidad. En la gran mayoría de las entidades, es necesario perfeccionarla, agregando entre sus agravantes, la existencia de una relación matrimonial o de concubinato entre el agresor y la víctima, puesto que es una de las formas más frecuentes de violencia contra la mujer que está unida en pareja.

En lo que toca a los menores, no todos los ordenamientos cumplen satisfactoriamente con la protección que se les debe dar frente a conductas que pueden afectar su sano desarrollo y su integridad física o psicológica. Es de recomendarse que esa protección se extienda a todos los menores de edad, trátase de la conducta de que se trate.

En 21 estados, en los que todavía algunos delitos sexuales son menos penados que el abigeato, y en 30 en los que la corrupción de menores también es menos sancionada que ciertos delitos patrimoniales, cabe revisar si los bienes jurídicos de la integridad y la libertad sexual y el del pleno desarrollo de los niños, son o no de prioritario valor social y deben protegerse suficientemente.

Finalmente, en 25 entidades, se exculpan el rapto y el estupro si el raptor o la raptada están casados. Es evidente que el honor viene a ser aquí el bien tutelado, en violación grave de otros que deberían ser considerados mucho más valiosos para todos: la libertad y la integridad de las mujeres.